



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 100  
Rubrica: B

PARECER Nº 92/2022

PROCESSO: Pregão Presencial SRP nº 004/2022

ORIGEM: Secretaria Municipal dos Serviços e das Obras Públicas - Prefeitura Municipal de Carira/Se.

ASSUNTO: Análise da minuta de edital, Modalidade Pregão, na forma Presencial, mediante Sistema de Registro de Preços, nos termos da Lei nº 10.520/2002; subsidiada pela Lei nº 8.666/1993, e suas alterações; Lei Complementar nº 123/2006 e redação dada pela Lei nº 147/2014, Decreto Municipal nº 21/2018 e Decreto Municipal nº 120/2020.

OBJETO: Registro de preços visando contratações futuras de empresa para realização de serviços comuns de engenharia para manutenção de estradas vicinais no município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Setor de Licitações e Contratos de Carira/Se.

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Modalidade Pregão. Forma Presencial. Sistema de Registro de Preços. Objeto: Registro de preços visando contratações futuras de empresa para realização de serviços comuns de engenharia para suprir a demanda do município e fundos municipais de Saúde e Assistência Social de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. Recomendação pelo processamento do pregão na forma eletrônica. Viabilidade Jurídica Condicionada.

## I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pela Secretaria Municipal dos Serviços e das Obras Públicas, referente ao procedimento licitatório, na modalidade pregão, na forma presencial, através do Sistema de Registro de Preços visando contratações futuras de empresa para realização de serviços comuns de engenharia para manutenção de estradas vicinais no município de Carira/Se.

Acompanhou o processo, 01 (um) volume, contendo, 099 (noventa e nove) páginas: Capa de Identificação (fls. 000); Termo de Referência (fls. 001/007); Solicitação de Despesa - Secretaria Municipal dos Serviços e das Obras Públicas (fls. 008); Pesquisa de Mercado em Orçamento de Obras de Sergipe - Tabela ORSE (fls. 009/031); Solicitação para Autorização para Realização do Processo Licitatório (fls.

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 101  
Rubrica: 

032); Termo de Referência Consolidado (fls. 033/039); Certidão - Média de Preços (fls. 040); Justificativa para adoção do Pregão na forma Presencial (fls. 041/042); Justificativa da Contratação (fls. 043); Declaração de Aumento de Despesa (fls. 044); Solicitação de Análise e Emissão de Parecer Jurídico (fls. 45); e Minuta de Edital (fls. 046/099).

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade do instrumento convocatório, mediante o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos. Importante salientar também que, o exame do instrumento convocatório se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, e sobre aspectos de oportunidade e conveniência este de competência exclusiva do gestor público.

É o relatório. Fundamento e opino.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

O processo foi remetido a esta assessoria jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Dito isto, cumpre-nos esclarecer que a realização da atividade administrativa prescinde da celebração de contratos com particulares. Com efeito, de acordo com o quanto dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/88, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:

(...) que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36





Folha: 102

Rubrica:

ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Logo, podemos observar que, a legislação consagra a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, através de condições assentadas em convocação própria, aliena, adquire ou loca bens e realiza obras ou serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa ou conveniente em função de critérios previamente instituídos

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para aquisição de bens comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 3.555/2000 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidas no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inatendimento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 41.550-000  
CNPJ: 13.099.882/0091-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 103

Rubrica:

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Quanto ao objeto pretendido, qual seja, serviços comuns de engenharia é autorizado pela Lei do Pregão. Tanto é assim, que o TCU, pacificou o entendimento da aplicabilidade do Pregão quando o objeto versar sobre serviços comuns de engenharia, vejamos:

“O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002” SÚMULA Nº 257/2010

Neste sentido podemos observar que é pacificado na doutrina e jurisprudência que é lícito a realização de contratação de serviço de engenharia por intermédio da modalidade Pregão, desde seja caracterizado com “serviço comum”.

O Tribunal de Contas da União - TCU mantém a posição sobre a possibilidade do pregão para serviços comuns de engenharia. Em julgado recente, a corte de contas ampliou a descrição dos serviços no seguinte sentido:

“São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º da Lei 10.520/2002 c/c art. 4º do Decreto 5.450/2005)”. Acórdão nº 713/2019 - Plenário. Relator: ministro Bruno Dantas.

Como no presente caso, estamos tratando da modalidade Pregão na sua forma presencial, onde a presente licitação encontra-se devidamente regulamentada pelo Decreto Municipal nº 120/2020 nos termos do *caput* e §1º do art. 1º, devendo ser processada na forma eletrônica é obrigatória para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, principalmente, quando houver a participação de utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, que assim dispõe:

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 104  
Rubrica: 8

Art. Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Pública Municipal.

§1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública municipal, incluído os fundos municipais é obrigatória, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, exceto, nos casos em que a lei ou regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com recursos de repasse.

§2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização na forma eletrônica.

Percebe-se, que no mesmo artigo do dispositivo normativo, tem-se que, no §2º, as hipóteses excepcionais em que é admitida a utilização pela Administração Municipal pela adoção do Pregão Presencial, nos casos em que houver, a comprovada inviabilidade técnica ou havendo desvantagem na adoção do pregão eletrônico para o objeto da contratação almejada.

O decreto municipal acima citado, segue o mesmo entendimento do Decreto Federal nº 10.024/2019, que nos termos do art. 1º § 3º, toda a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos serviços comuns de engenharia, utilizando recursos de transferências voluntárias da União terá de adotar a modalidade do pregão eletrônico.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória,

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 40550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 105

Rubrica:

exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse. destaquei

Deste modo, sempre que houver o custeio da contratação em comento, com participação recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica é obrigatória.

Contudo, no caso concreto, o ordenador de despesa apresentou as razões (Justificativa para adoção do Pregão na forma Presencial - fls. 041/042) pela escolha na adoção do Pregão Presencial, fundamentada na caracterização de possível desvantagem para a administração municipal, na realização do procedimento na forma eletrônica.

Contudo, há de se ponderar de que o objeto da contratação visa a realização de frequentes contratações futuras para a realização de serviços de engenharia mediante o sistema de registro de preços, e diante do quantitativo elevado dos itens indicados no Termo de Referência, além do vultoso valor envolvido na contratação pretendida, tendo por base, o somatório dos valores estimados da contratação que totaliza em R\$ 950.080,00, coadunado com o entendimento jurisprudencial de que a forma da contratação que melhor se adequa a contratação em apreço seria na forma eletrônica, em vez do procedimento ocorrer na sua forma presencial, o que ampliaria o universo de participantes interessados, sendo este o procedimento recomendado a ser adotado no caso dos autos.

Ainda sobre a modalidade Pregão, a lei nº 10.520/2002 em seu art. 3º, inciso I, determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Neste sentido, é importante asseverar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos, e corresponder à real demanda da Administração, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades.

Já em relação ao Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

**Em atendimento à exigência legal, o Termo de Referência fora juntado nos autos do processo (fls. 033/039), inclusive, na minuta de edital (fls. 071/078).**

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do ente, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à assessoria jurídica avaliar especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração Municipal que verifique o cumprimento deste requisito.

Convém lembrar que o art. 7º, §4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.



Folha: 107  
Rubrica: *[assinatura]*

ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, especificações, etc...), possibilita a adequada pesquisa de preços, imposta pelo ordenamento jurídico.

No tocante a cotação de preços, esta deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade de mercado. Para tanto, o Tribunal de Contas da União - TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, **três cotações válidas**. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitida eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”* (Parecer nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item13).

Frisa-se que, se a pesquisa de mercado for realizada diretamente com particulares, as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão TCU nº 1.782/2010 - Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão TCU nº 4.561 - 1º Câmara).

Para fins de documentação, devem ser acostados aos autos sempre, como já cumprido, neste processo, servindo como recomendação:

1. A identificação do Servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1);
2. A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números e telefones (AC-3889-25/09-1);

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36

*[assinatura]*





ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

3. Indicação dos Valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P);
4. Data e local de expedição dos orçamentos apresentados (AC-3889-25/09-1).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para avaliar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Sobre este tema, o próprio TCU reiteradamente tem orientado aos órgãos e entidades da Administração, a realizarem a pesquisa de mercado utilizando, para tanto, mais de um parâmetro de consulta, como por exemplo, podemos observar no Acórdão TCU nº 2637/2015 - Plenário:

“As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes” (Acórdão nº 2637/2015 - Plenário).

Dito isto, deverá a Administração Municipal de Carira/Se, utilizar mais de um parâmetro na realização da pesquisa de mercado, tais como: composição de custos unitários nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços; contratações similares feitas pela Administração Pública; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail e pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (Instrução Normativa SEGES /ME nº 65/2021).

A estimativa da contratação, serve, também para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação do certame, uma vez que, o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

No caso vertente, as pesquisas de preços apresentadas, amoldam-se aos critérios exigidos pela legislação pertinente, sendo realizadas na Tabela de Orçamento de Obras de Sergipe - Tabela ORSE (fls. 009/031), sendo plataforma de pesquisa de custos unitários semelhantes a sistemas amplamente admitidos pela jurisprudência, a exemplo do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários.

Neste ponto, tendo em vista que o critério de julgamento da licitação mediante o sistema de registro de preços é o menor preço por item, recomenda-se que haja nos autos do processo tabela estimativa dos custos unitários por item multiplicado pelo quantitativo estimado no Termo de Referência, sendo que acaso o valor total por item esteja abaixo ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá o edital indicar quais itens serão destinados para ampla participação e aqueles que se destinam apenas a participação das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da legislação vigente, já que na Certidão da Média de Preços da pesquisa de mercado (fls. 034), apenas informa o valor global da contratação, e não por item.

No tocante à previsão de existência de recursos orçamentários, a Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Destarte, por se tratar de demanda envolvendo Sistema de Registro de Preços, que conforme descrito abaixo, é o que melhor se amolda à realidade trazida no compilado, inexistente obrigação da Administração Pública contratar não se falando sequer de uma expectativa neste sentido. **Em face de tal peculiaridade, a literatura especializada sempre entendeu que a indicação de disponibilidade**



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

orçamentária a que se refere o artigo 14, da Lei nº 8.666/93, só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

Neste sentido, o escólio de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, p.88), vejamos:

*“Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional não obriga a Administração pública em face à expressa disposição legal nesse sentido”.*

Também é este o entendimento do doutrinador e jurista Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Dialética, 2010, p. 193):

*“No sistema de registro de preços, a Administração efetiva a licitação e, após registrados os preços, aguarda a liberação de recursos. Tão logo isso ocorre, as contratações podem fazer-se imediatamente. Assim, os recursos orçamentários não permanecem sem utilização”.*

A par do exposto, tem-se por desnecessária a indicação de dotação orçamentária nesta fase, diante das particularidades inerentes ao sistema de registro de preços, precipuamente a não obrigatoriedade na contratação.

Ademais, segundo o art. 21, incisos VIII e IX, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 8, incisos VII e VIII do Decreto Federal nº 10.024/2019 (Pregão Eletrônico), o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seis anexos, dentre os quais a ata de registro de preços e minuta de contrato.

Por derradeiro, convém asseverar que, diante da imprecisão do quantitativo exato a ser utilizado, o sistema de registro de preços requestado, é o mais adequado e que reflete maior vantajosidade à Administração Pública, princípio este insculpido no artigo 3º, da Lei nº 8.666/93, que trata de normas para a contratações



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 111

Rubrica: 

em geral da Administração Pública, além de garantir a supremacia do interesse público.

Outrossim, o aludido Sistema de Registro de Preços, encontra amparo, e mais, é recomendado, pelo artigo 15, inciso II da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 15. As compras, sempre que possível deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)


O Decreto Federal mencionado no § 3º do Artigo 15, da Lei nº 8.666/93 é o de nº 7.892/2013, que autoriza o registro de preços em situações desta natureza, uma vez que, **mu**ito embora exista uma estimativa de quantidade, não se pode, de forma exata, precisar o montante do objeto licitado que serão adquiridos no período de vigência da ata, o que dependerá de fatores futuros, e certamente, a necessidade surgirá de maneira fracionada.

No âmbito municipal, o Sistema de Registro de Preços - SRP encontra-se devidamente regulamentado pelo Decreto Municipal nº 21/2018 nos termos definidos no caput do seu art. 1º, vejamos:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública municipal obedecendo ao disposto neste Decreto.

Sendo certo que o referido decreto municipal também disciplina a desnecessidade de indicação prévia de dotação orçamentária para a deflagração da fazer externa da licitação mediante SRP, nos termos do Art. 6º, §2º que assim dispõe:

§2º Na licitação para registro de preços não é necessário a indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.





Folha: 112

Rubrica: §

ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

A sistemática do registro de preços, em que a Administração se vale de uma mesma licitação e de uma mesma ata para obter a solução em momentos diferentes, pressupõe-se que esse sistema é destinado à contratação de bens e serviços cuja demanda seja padronizada.

Neste ponto, é fundamental que os serviços de engenharia pretendidos possam ser previamente definidos, com descritivo padrão, aplicável a todas as contratações decorrentes da ata de registro de preços. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União, abaixo descritos:

**Enunciado**

É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras. Acórdão TCU nº 1381/2018 - Plenário

(...)

**Sumário:**

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando as condições de desempenho e qualidade são objetivamente definidas pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

E em mais recente manifestação da Corte de Contas Federal:

**Voto:**

37. Por último, sobre a possibilidade de se utilizar SRP no caso em questão, o discussão reside no fato de o objeto em tela se caracterizar como obra ou serviço de engenharia. A SED entende que a construção de um sistema simplificado de abastecimento de água seja um serviço de engenharia. Porém, como bem apregoadado pela unidade técnica, para o correto funcionamento de todo o sistema é necessária a construção de várias etapas, como captação de água, bombeio, adução, tratamento, reservação e distribuição. A execução de etapas parciais de cada sistema, conforme defende a SED/GO ao classificar essas etapas em separado como meros serviços de engenharia, não permite a entrega de sistemas de abastecimento úteis em sua integralidade, isto é, operacionais.



Folha: 113

Rubrica: 8

ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

38. Desta forma, trata-se de obra de engenharia com complexidade considerável, o que afasta a possibilidade de se utilizar sistema de registro de preço na licitação em tela. (TCU, Acórdão nº 1.238/2019, Plenário, grifamos.)

De tal maneira, em linhas gerais, podemos observar que há legitimidade quanto ao cabimento do registro de preços desde que preenchidos os seguintes pressupostos: (I) os serviços de engenharia pretendidos são de baixa complexidade, padronizáveis, passíveis de ser objetivamente definidos no edital segundo especificações usuais de mercado (e replicados nas convocações que se fizerem a partir da ata) e, ainda, de que (II) não é possível definir, desde logo, o momento e/ou quantitativos efetivamente necessários, sendo o registro de preços, motivadamente, a solução mais eficiente.

Portanto, resta evidente que para a Corte de Contas Federal, sedimenta que apenas os serviços comuns de engenharia podem ser contratados através do sistema de registro de preços e desde que envolvam, em princípio, a execução de atividade de pouca relevância material, simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, com natureza padronizável e pouco complexa.

Desta forma, recomenda-se que seja juntado aos autos do processo, a emissão de justificativa a ser emitido pela Secretaria de Serviços e das Obras Públicas do município de Carira/Se, devendo ser ratificado pela autoridade superior responsável pela autorização do procedimento licitatório, de que o objeto pretendido é um serviço comum de engenharia, padronizável em desempenho e qualidade, com especificações usuais no mercado e de baixa complexidade, certificando que a contratação tenha por finalidade prover serviços de manutenção repetidos e rotineiros, distinguindo-a de obra, possibilitando assim, a adoção da sistemática do registro de preços no processo licitatório, sob análise.

Sobre o julgamento das propostas de menor preço, impende destacar previsão legal do art. 4º, inciso X da Lei nº. 10.520/02:

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 45.550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 114  
Rubrica: 8

“Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

*In omnis*

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;”.

No que tange ao julgamento pelo tipo menor preço por item, imperioso mencionar Súmula 247 do Tribunal de Contas da União - TCU, que acabou por pacificar a necessidade de seu uso, *ipsis verbis*:

“SÚMULA Nº 247. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

destaquei

Assim, temos, que o certame poderá ser formalizado sob a modalidade já referida, PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA do tipo MENOR PREÇO POR ITEM (Item 10.3 do edital), possibilitando assim, uma maior participação das licitantes interessadas, devendo-se tomar como parâmetro a minuta de instrumento convocatório acostado ao processo.

Quanto a análise legal, temos que o presente processo consta também a minuta do edital indicando as exigências constantes no art. 40 da Lei nº. 8.666/93 c/c art. 4º da Lei nº. 10.520/02, bem como a documentação que os interessados deverão apresentar para serem considerados habilitados.

Verificando o edital, pode-se observar que o mesmo seguiu as cautelas recomendadas pela Lei nº. 10.520/02, com aplicação subsidiária da Lei nº. 8.666/93:

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA**

- I - Definição do objeto de forma clara e sucinta;
- II - Local a ser retirado o edital;
- III - Local, data e horário para abertura da sessão;
- IV - Condições para participação;
- V - Critérios para julgamento;
- VI - Condições de pagamento;
- VII - Prazo e condições para assinatura do contrato;
- VIII - Sanções para o caso de inadimplemento;
- IX - Especificações e peculiaridades da licitação

Quanto a análise legal, temos que o presente processo consta também a minuta do edital indicando as exigências constantes no art. 40 da Lei nº. 8.666/93 c/c art. 4º da Lei nº. 10.520/02, bem como a documentação que os interessados deverão apresentar para serem considerados habilitados.

De tal maneira, concluímos que, do ponto de vista jurídico, restará configurado a viabilidade do processo licitatório pretendido, desde que atendidas as recomendações postas, neste parecer.

Ademais, como a licitação será processada mediante o sistema de registro de preços, ressalta-se que o(a) Pregoeiro(a) consigne em sessão pública, aos participantes do certame, sobre a possibilidade constar no Cadastro de Reserva para os licitantes que aceitarem cotar os preços iguais ao do licitante vencedor nos termos previstos no Art. 10, inciso I do Decreto Municipal nº 21/2018, que assim disciplina:

- I - Será incluído, na respectiva ata, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens e serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame.

Tal mandamento também se encontra previsto no Decreto Federal nº 7.892/2013 que disciplina o Sistema de Registro de Preços, no Art. 11, inciso II:

Art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

- II - será incluído, na respectiva ata na forma de anexo, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49350-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36





ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 116

Rubrica: 88

aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, excuído o percentual referente à margem de preferência, quando o objeto não atender aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993;

Por fim, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela **Viabilidade Jurídica Condicionada** da realização do procedimento licitatório, desde que cumpridas as recomendações acima e abaixo indicadas:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) é necessária a autenticidade de toda a documentação juntada aos autos, nos termos do art. 32, "caput", da Lei nº 8.666/1993. Estende-se a outros documentos que não os habilitatórios, bem como a sua atualização;
- d) ressalta-se que os documentos exigidos no Item "DA HABILITAÇÃO" devem ser estritamente os previstos no art. 27, e seguintes da Lei nº 8.666/1993;
- e) conforme entendimento jurisprudencial recomenda-se que a contratação em apreço seria processada, na forma eletrônica.

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 117  
Rubrica: 8

ampliando o universo de participantes interessados, devendo a minuta de edital ser convertida para o regramento do pregão eletrônico

- f) que conste nos autos do processo, tabela estimativa dos custos unitários por item multiplicado pelo quantitativo estimado no Termo de Referência, e sendo o valor total do item esteja abaixo ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá a minuta de edital indicar quais itens serão destinados para ampla participação e aqueles que se destinam apenas, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte;
- g) que seja juntado ao processo justificativa a ser emitido pela Secretaria de Serviços e das Obras Públicas e ratificado pela autoridade superior do município de Carira, responsável pela autorização do processo licitatório do município de Carira/Se, de que o objeto pretendido é um serviço comum de engenharia, padronizável em desempenho e qualidade, com especificações usuais no mercado e de baixa complexidade, certificando que contratação tenha por finalidade prover serviços de manutenção repetidos e rotineiros, distinguindo-a de obra, possibilitando assim, a adoção da sistemática do registro de preços no processo licitatório em apreço;
- h) Juntar ao processo Decreto nº 21/2018 - Regulamenta o SRP no Município de Carira/Se; Decreto nº 120/2020 - Regulamenta o Pregão Eletrônico no Âmbito da Administração Pública Municipal; e a Portaria nº 007/2022 - Designa Pregoeiro e Equipe de Apoio;
- i) o resumo do instrumento convocatório deverá ser previamente publicado no Sítio Oficial do Município, no Diário Oficial do Município e no Sítio do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe;

Assim, concluiu pela possibilidade condicionada de abertura e consecução da presente licitação, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*,

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 118  
Rubrica: 8

devendo ainda, ao Setor de Licitações e Contratos observar, a disponibilidade do Edital aos interessados com a antecedência mínima determinada por lei, e as publicações de estilo.

Por derradeiro cumpre salientar que esta assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas, ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos responsáveis e pela autoridade competente desta Administração Municipal.

Além disso, ressalta-se que, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014, p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/SE, 01 de setembro de 2022.

**Ana Paula Costa Almeida**  
Advogada OAB/SE nº 12.170

Procuradora Geral do Município (Interina)/Decreto nº 14/2022